

Consolidation des comptes des collectivités locales : Quel impact sur la mesure de la croissance des dépenses ?

Les dépenses totales consolidées des collectivités locales atteignent 247,0 Md€ en 2017, soit 5,7 % de plus que celles retracées uniquement par leurs budgets principaux (233,8 Md€). Cette consolidation est obtenue en ajoutant aux budgets principaux leurs budgets annexes (+23,6 Md€) et en neutralisant tous les flux identifiables entre budgets, d'une part (-3,9 Md€), et entre collectivités, d'autre part (-6,4 Md€).

L'évolution annuelle moyenne des dépenses totales depuis 2012 s'en trouve assez peu changée : +0,9 % par an selon les budgets principaux et +1,0 % une fois les comptes consolidés.

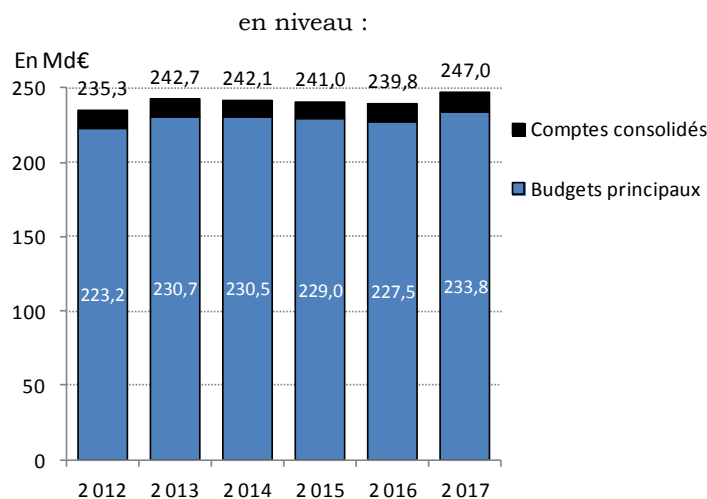
Les budgets des syndicats représentent des dépenses totales supplémentaires de 18,9 Md€ en 2017, en baisse par rapport à 2012 (-0,4 % par an en moyenne). Leur ajout ne modifie qu'à la marge l'évolution des dépenses de l'ensemble des collectivités locales (+0,9 % par an).

Les dépenses totales consolidées des collectivités locales s'élèvent en 2017 à 247,0 Md€, soit 5,7 % de plus que les seuls budgets principaux (233,8 Md€). L'effet d'une telle consolidation est assez stable dans le temps, et l'évolution des dépenses mesurée par les comptes consolidés est très semblable à celle des budgets principaux (*graphique 1 et tableaux*).

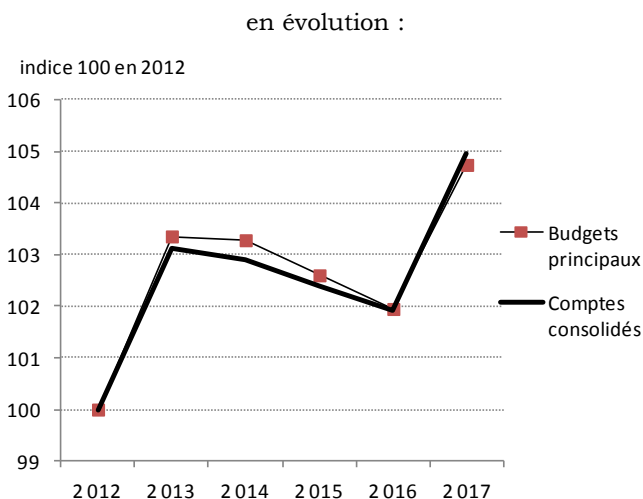
Consolider les comptes des collectivités locales consiste à ajouter les budgets les uns aux autres et à neutraliser les flux qui vont d'un budget vers un autre (remboursements de frais de personnel mis à

disposition, subventions, prise en charge d'un déficit, etc.). On distingue deux types de neutralisation : d'une part, celle entre les budgets principaux (BP) et leurs budgets annexes (BA) ; d'autre part, celle entre les différentes personnes morales (communes, EPCI, départements, régions). Le travail présenté ici résulte d'une approche statistique, qui permet d'estimer un montant consolidé des dépenses et des recettes, mais n'est pas en mesure de fournir des comptes individuels (*cf. encadré 1 pour la description de la méthode et encadré 2 pour les précautions d'interprétation*).

Graphique 1 - Dépenses totales consolidées des collectivités locales



Lecture : en 2017, les dépenses totales des collectivités locales sont de 233,8 Md€ selon leurs budgets principaux et sont estimés à 247,0 Md€ une fois leurs budgets consolidés.



Lecture : entre 2012 et 2017, les dépenses totales des collectivités locales ont augmenté de 4,7 % selon leurs budgets principaux et de 5,0 % une fois leurs budgets consolidés.

Source : DGFIP - Comptes de gestion - opérations réelles. Calculs DGCL.

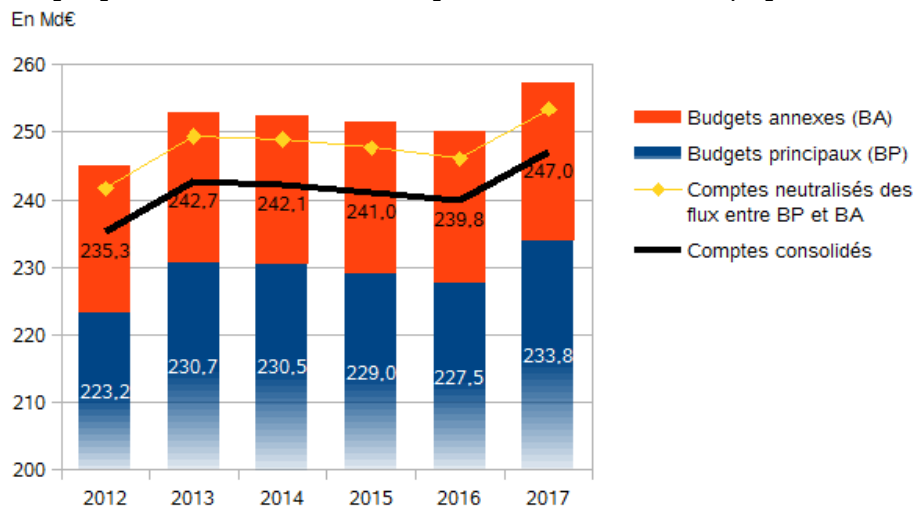
Consolidation : 13,3 milliards d'euros de dépenses comptées en plus

Aux 233,8 Md€ de dépenses enregistrées en 2017 dans les budgets principaux, les budgets annexes y ajoutent 23,6 Md€, soit 10,1% de plus (*graphique 2a*). La neutralisation des flux entre les budgets principaux et les budgets annexes représente 3,9 Md€ de dépenses en moins (-1,7 %). La neutralisation des flux croisés entre les différentes collectivités atténue ensuite les dépenses à

hauteur de 6,4 Md€ (-2,7 %). Les dépenses totales atteignent au final 247,0 Md€, soit 5,7 % de plus que celles enregistrées dans les seuls budgets principaux.

L'impact de la consolidation est un peu plus élevé pour les dépenses d'investissement (+7,8 %) que pour les dépenses de fonctionnement (+4,9 %), mais les montants en jeu sont moindres (4,8 Md€ contre 8,4 Md€) (*graphique 2b et tableaux*).

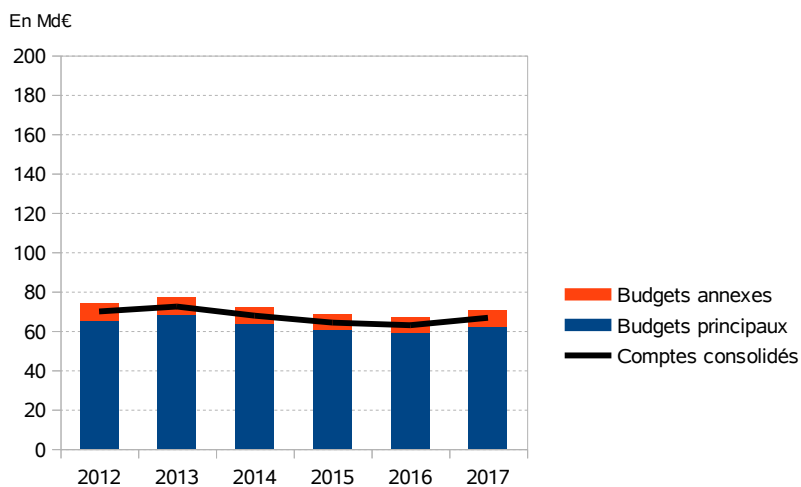
Graphique 2a - Les différentes étapes de la consolidation (dépenses totales)



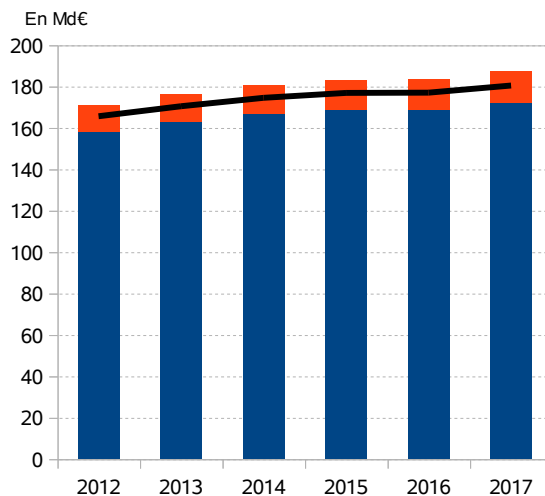
Lecture : en 2017, les dépenses totales des collectivités locales sont de 233,8 Md€ selon leurs budgets principaux (BP). S'y ajoutent les budgets annexes (BA : 23,6 Md€) auxquels ont soustrait les flux entre BP et BA (3,9 Md€) puis les flux entre différentes personnes morales (6,4 Md€) pour établir leurs comptes consolidés qui se montent selon cette méthode à 247,0 Md€.

Graphique 2b - Dépenses des collectivités locales consolidées et par type de budget

Dépenses d'investissement



Dépenses de fonctionnement



Source : DGFIP - Comptes de gestion - opérations réelles. Calculs DGCL.

Fortes augmentations de dépenses de fonctionnement dans les budgets annexes...

Les dépenses d'investissement enregistrées dans les budgets annexes évoluent globalement comme celles des budgets principaux ; parfois moins vite (en 2013, en 2016) parfois plus vite (en 2015, en 2017) (graphique 3).

Contrairement aux dépenses d'investissement, les dépenses de fonctionnement des budgets annexes augmentent en revanche plus vite que celles des budgets principaux (graphique 3). Autrement dit, le poids des budgets annexes dans les dépenses de fonctionnement augmente.

... mais sans grande incidence sur l'évolution globale des dépenses

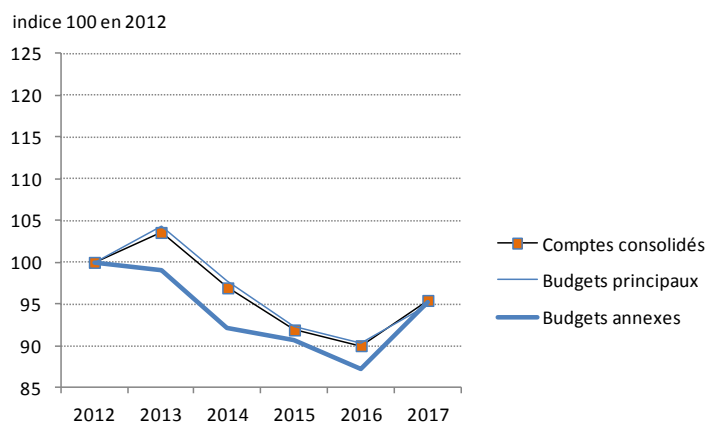
Cela a en fait très peu d'impact sur la croissance globale des dépenses : le poids des budgets annexes reste malgré tout faible au regard de celui des budgets principaux, et l'effet de la neutralisation des flux est de plus en plus fort dans les dépenses de fonctionnement ; il tend donc à compenser l'accroissement du poids des budgets annexes.

Les flux de dépenses de fonctionnement entre collectivités ont en effet pris de plus en plus de place depuis 2012, notamment les remboursements de personnels facturés par les groupements à leurs communes membres. Ces flux de dépenses de fonctionnement entre collectivités finissent par peser en 2017 à peu près le même poids (3,2 Md€) que les flux entre budgets principaux et annexes (3,4 Md€), dont le volume stagne.

Du côté des dépenses d'investissement, en revanche, les flux entre budgets ont plutôt tendance à diminuer, notamment les subventions des départements et des régions au bloc communal. Ce sont les flux entre collectivités qui représentent la plus grande part de dépenses neutralisées : 3,2 Md€, contre seulement 0,5 Md€ pour les flux entre budgets principaux et annexes (tableaux).

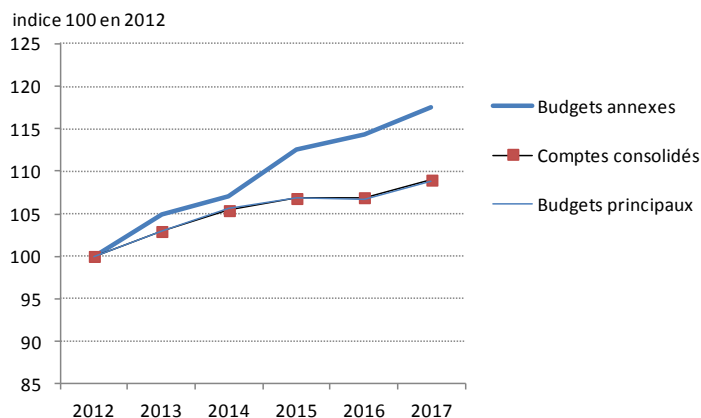
Graphique 3 - Évolution depuis 2012 des dépenses d'investissement et de fonctionnement par type de budget

Dépenses d'investissement :



Lecture : entre 2012 et 2013, les dépenses d'investissement enregistrées dans les budgets principaux ont augmenté de +4,3 % et celles enregistrées dans les budgets annexes ont reculé de -1,0 %. Les dépenses d'investissement consolidées ont augmenté de +3,6 %.

Dépenses de fonctionnement :



Source : DGFIP - Comptes de gestion - opérations réelles. Calculs DGCL.

Baisse des dépenses des budgets annexes des communes...

Si l'effet global de la consolidation des comptes est faible au niveau de l'ensemble des collectivités locales, il est en revanche un peu plus fort pour les communes (à la baisse) et pour leurs groupements (à la hausse).

Ainsi, les dépenses des budgets annexes des communes baissent beaucoup plus vite que celles de leurs budgets principaux (*graphique 4*). La consolidation (ajout des budgets annexes, net des flux entre BP et BA) ralentit l'évolution des dépenses des communes, que ce soient celles de fonctionnement ou d'investissement (*tableaux*).

...mais hausse des dépenses des budgets annexes des groupements

En revanche, les dépenses de fonctionnement des budgets annexes des groupements à fiscalité

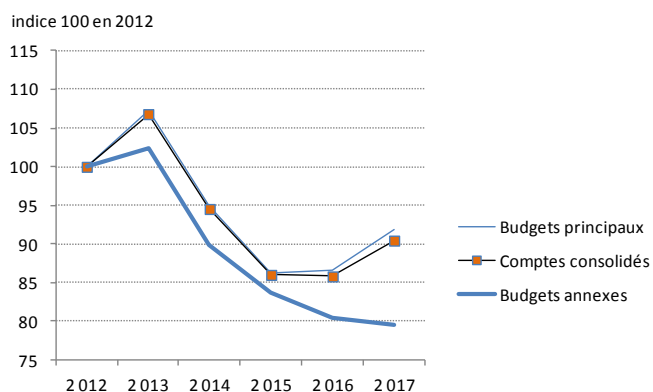
propre augmentent bien plus vite que celles de leurs budgets principaux (*graphique 4*). On pourrait penser que certaines dépenses des communes programmées dans les budgets annexes passent progressivement vers les budgets de leurs groupements, au fil des transferts de compétences.

Cet éventuel transfert n'explique cependant pas tout, car le poids des budgets annexes des communes est beaucoup trop faible par rapport à celui des groupements : d'un montant initial de 7,5 Md€ en 2012, les dépenses de fonctionnement des budgets annexes des groupements ont progressé de +2,8 milliards d'euros entre 2012 et 2017, c'est-à-dire un volume du même ordre de grandeur que celui des dépenses de fonctionnement de la totalité des budgets annexes des communes (un peu plus de 3 Md€).

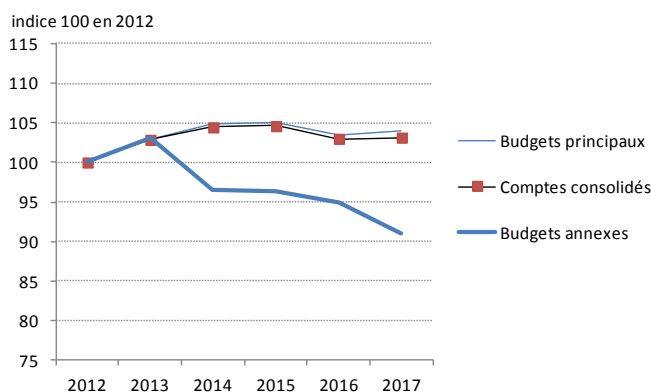
Graphique 4 - Évolution depuis 2012 des dépenses du bloc communal par type de budget

Communes¹ :

Dépenses d'investissement

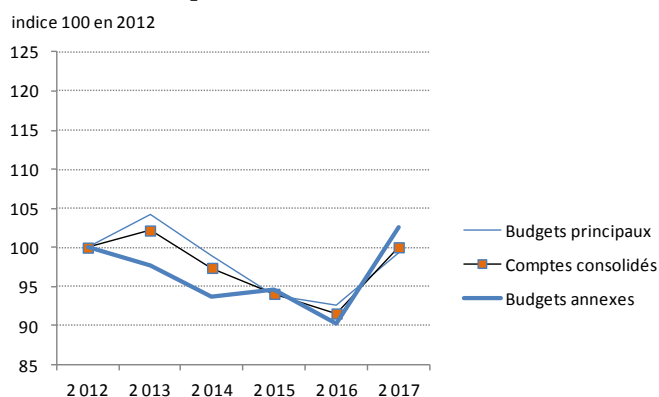


Dépenses de fonctionnement

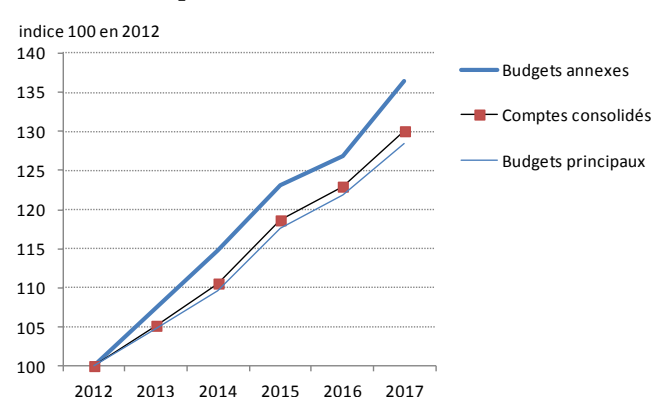


Groupements à fiscalité propre :

Dépenses d'investissement



Dépenses de fonctionnement



Source : DGFîP - Comptes de gestion - opérations réelles. Calculs DGCL.

¹ La consolidation par niveau de collectivité s'entend uniquement entre budgets principaux et annexes. Lorsqu'on neutralise une dépense dans un budget, on neutralise le même montant en recette de son budget partenaire. Les flux entre personnes morales différentes (départements, communes, région etc.) ne peuvent donc se neutraliser que lorsqu'on considère le compte agrégé de l'ensemble des niveaux de collectivités. Sinon, cela déséquilibre le compte de chaque niveau de collectivité considéré.

Baisse des dépenses enregistrées dans les comptes consolidés des syndicats

Un autre transfert a pu avoir eu lieu en même temps, celui entre les budgets des syndicats et les budgets annexes des collectivités locales. Les dépenses totales consolidées des syndicats représentent en effet près de 19 Md€, à comparer avec les 23,6 Md€ de dépenses enregistrées dans les budgets annexes de l'ensemble des autres collectivités locales.

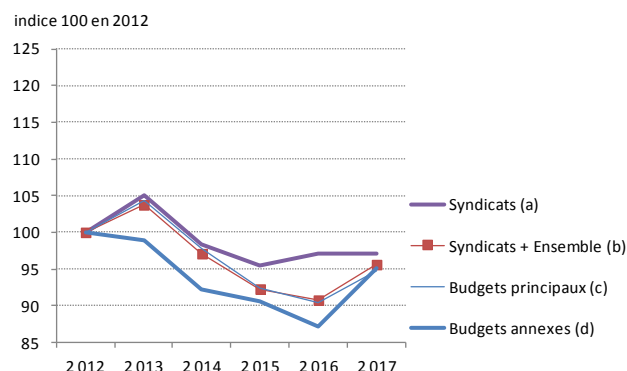
En cinq ans, l'évolution des dépenses de fonctionnement des syndicats a été très inférieure à celle des budgets annexes, ce qui peut faire penser à un transfert entre ces différentes entités (*graphique 5*). Les évolutions de dépenses les plus complémentaires entre syndicats et budgets annexes s'observent pour les activités de transports et de voirie ainsi que pour la collecte et le traitement des déchets. Un transfert du même type ne s'observe en revanche pas pour les activités relatives à l'eau (adduction distribution et assainissement), dont les dépenses stagnent aussi bien dans les syndicats que dans les budgets annexes des autres collectivités.

Cumulées, les dépenses des collectivités locales et des syndicats évoluent ainsi comme celles des seuls budgets principaux (*graphique 5*). Les dépenses totales des collectivités locales ont progressé en moyenne annuelle depuis 2012 de +0,9 % par an selon leurs budgets principaux, de +1,0 % selon leurs comptes consolidés, et de +0,9 % si on ajoute à ces comptes consolidés les budgets (consolidés) des syndicats de collectivités².

En ce qui concerne les seules dépenses de fonctionnement, les taux de progression annuelle moyenne depuis 2012 sont de +1,7 % par an selon les budgets principaux des collectivités locales, de +1,7 % aussi selon leurs comptes consolidés, et de +1,6 % si on leur ajoute les syndicats (*tableaux*).

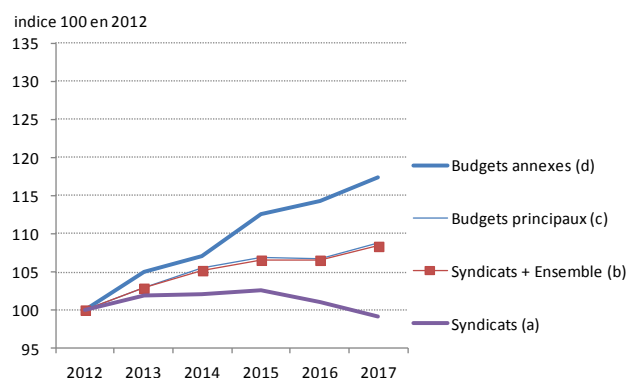
Graphique 5 - Évolution depuis 2012 des dépenses d'investissement et de fonctionnement par type de budget

Dépenses d'investissement :



- (a) Budgets principaux et annexes des syndicats neutralisés des flux croisés.
(b) Syndicats consolidés et ensemble des autres collectivités locales consolidées.
(c) Budgets principaux de l'ensemble des collectivités locales hors syndicats.
(d) Budgets annexes de l'ensemble des collectivités locales hors syndicats.

Dépenses de fonctionnement :



Source : DGFIP - Comptes de gestion - opérations réelles. Calculs DGCL.

- (a) Budgets principaux et annexes des syndicats neutralisés des flux croisés.
(b) Syndicats consolidés et ensemble des autres collectivités locales consolidées.
(c) Budgets principaux de l'ensemble des collectivités locales hors syndicats.
(d) Budgets annexes de l'ensemble des collectivités locales hors syndicats.

² On ne sait pas identifier de manière certaine les flux croisés entre les syndicats et les autres collectivités car un syndicat peut avoir plusieurs adhérents (et parfois plusieurs niveaux de collectivités différents) ; on se contente donc ici d'ajouter les comptes consolidés des syndicats aux comptes consolidés des autres collectivités.

Tableaux - Étapes successives de la consolidation (montants en Md€)³

Dépenses totales

2017	Budgets principaux (BP)	Tx de croissance annuel 2017/2012	Budgets annexes (BA)	Neutralisation BP / BA	BP+BA consolidés	Tx de croissance annuel 2017/2012	Neutralisation entre collectivités	Comptes consolidés	Tx de croissance annuel 2017/2012
Communes	95,0	+0,0%	5,9	-1,1	99,8	-0,2%			
GFP	35,6	+3,4%	15,7	-2,3	49,1	+3,4%			
Bloc communal	130,6	+0,9%	21,6	-3,3	148,9	+0,9%	-2,3	146,6	+0,8%
Départements	70,5	-0,1%	1,7	-0,5	71,7	-0,1%			
Régions et CTU	32,6	+3,7%	0,2	0,0	32,8	+3,7%			
Ensemble	233,8	+0,9%	23,6	-3,9	253,4	+1,0%	-6,4	247,0	+1,0%
Syndicats	16,2	-1,1%	3,0	-0,3	18,9	-0,4%			
Ensemble + Syndicats	250,0	+0,8%	26,5	-4,2	272,3	+0,9%		265,9	+0,9%

Source : DGFIP - Comptes de gestion - opérations réelles. Calculs DGCL.

Dépenses de fonctionnement

2017	Budgets principaux (BP)	Tx de croissance annuel 2017/2012	Budgets annexes (BA)	Neutralisation BP / BA	BP+BA consolidés	Tx de croissance annuel 2017/2012	Neutralisation entre collectivités	Comptes consolidés	Tx de croissance annuel 2017/2012
Communes	67,9	+0,8 %	3,2	-0,9	70,3	+0,6 %			
GFP	24,7	+5,1 %	10,3	-2,0	33,1	+5,4 %			
Bloc communal	92,7	+1,8 %	13,5	-2,9	103,4	+2,0 %	-1,6	101,7	+1,9 %
Départements	58,2	+0,7 %	1,4	-0,5	59,1	+0,6 %			
Régions et CTU	21,1	+4,3 %	0,1	-0,04	21,2	+4,3 %			
Ensemble	172,0	+1,7 %	15,1	-3,4	183,6	+1,8 %	-3,2	180,4	+1,7 %
Syndicats	9,7	-0,4 %	1,5	-0,2	11,0	-0,2 %			
Ensemble + Syndicats	181,7	+1,6 %	16,5	-3,6	194,6	+1,7 %		191,4	+1,6 %

Source : DGFIP - Comptes de gestion - opérations réelles. Calculs DGCL.

Dépenses d'investissement (y compris remboursements de dettes)

2017	Budgets principaux (BP)	Tx de croissance annuel 2017/2012	Budgets annexes (BA)	Neutralisation BP / BA	BP+BA consolidés	Tx de croissance annuel 2017/2012	Neutralisation entre collectivités	Comptes consolidés	Tx de croissance annuel 2017/2012
Communes	27,1	-1,7 %	2,7	-0,2	29,6	-2,0 %			
GFP	10,9	-0,1 %	5,4	-0,3	16,0	+0,0 %			
Bloc communal	38,0	-1,3 %	8,1	-0,5	45,5	-1,3 %	-0,6	44,9	-1,4 %
Départements	12,3	-3,4 %	0,3	0,0	12,6	-3,3 %			
Régions et CTU	11,5	+2,6 %	0,1	0,0	11,6	+2,8 %			
Ensemble	61,8	-1,1 %	8,5	-0,5	69,8	-1,1 %	-3,2	66,6	-0,9 %
Syndicats	6,5	-2,0 %	1,5	-0,1	7,9	-0,6 %			
Ensemble + Syndicats	68,3	-1,2 %	10,0	-0,6	77,7	-1,0 %		74,5	-0,9 %

Source : DGFIP - Comptes de gestion - opérations réelles. Calculs DGCL.

³ Montants calculés à partir des bases de la DGFIP transmises en juillet 2018. Ils peuvent être légèrement différents de ceux publiés dans le rapport de l'OFGL, calculés à partir de la version d'avril de ces fichiers.

Encadré 1 : Méthode

La publication des comptes complets des collectivités locales implique de présenter, en plus de leurs budgets principaux, les budgets annexes. Additionner simplement ces comptes pour retracer les dépenses et les recettes globales des collectivités négligerait cependant le fait que certaines dépenses et recettes correspondent en réalité à des flux entre le budget principal et ses budgets annexes. On surestimerait alors les dépenses et les recettes globales des collectivités. De même qu'il faut neutraliser les flux entre le budget principal d'une collectivité et ses budgets annexes pour pouvoir agréger l'ensemble de ses budgets, il faut neutraliser les flux entre les différentes collectivités pour pouvoir agréger les comptes des collectivités : flux entre communes pour présenter un compte de l'ensemble des communes, flux entre communes et groupements à fiscalité propre (GFP) pour les comptes du bloc communal, flux entre bloc communal, départements et régions pour présenter le compte de l'ensemble des collectivités locales.

Un groupe de travail a été constitué par la DGCL et l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) pour élaborer une méthode permettant d'estimer le montant des flux à neutraliser. Il a rassemblé des membres de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la Cour des comptes, de la Caisse des dépôts et consignations, de La Banque Postale, de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ainsi que des représentants du monde universitaire et des personnalités qualifiées.

Une première approche consisterait à soustraire du compte du budget créditeur le montant déclaré reçu par le budget créditeur, et à soustraire aussi du compte du budget débiteur le montant déclaré versé par le budget débiteur, avant d'additionner les deux comptes. Ce n'est pas l'approche que nous avons choisie, car les montants déclarés reçus par les uns sont en fait très souvent différents de ceux déclarés versés par les autres. Cette différence se comprend parfois par le champ d'application d'un des deux comptes, qui peut par exemple retracer aussi des flux en provenance ou à destination des régies, des Caisses communales d'action sociale (CCAS) et des caisses des écoles, établissements qui ne sont pas inclus dans le champ retenu habituellement par les utilisateurs des comptes des collectivités locales. Cette approche reviendrait alors à soustraire des montants différents en dépense et en recette, et donc à modifier artificiellement certains soldes comme l'épargne brute, et par voie de conséquence la capacité de désendettement.

Nous avons donc choisi une autre approche, qui consiste à soustraire le même montant en dépense et en recette du compte de la collectivité « agrégée » pour produire un compte « consolidé ». Reste donc à choisir quel indicateur retenir pour estimer correctement ces flux à neutraliser. Il s'agit alors, pour chaque compte susceptible de retracer un flux entre deux budgets, d'analyser les causes des écarts entre leurs déclarations, et de choisir la déclaration la plus « fiable ». Le travail auquel le groupe a abouti offre ainsi une estimation des flux à neutraliser. D'après l'examen des écarts de déclarations entre les différents budgets, nous avons choisi, pour chaque type de flux, l'indicateur qui permet le mieux d'approcher le montant réel des montants échangés au niveau national entre les différents budgets. Il n'y a donc pas de règle unique applicable à l'ensemble des comptes, mais autant de règles qu'il y a de flux examinés. Les règles préconisées par ce groupe sont détaillées dans l'annexe 2C et 2D du rapport 2018 de l'OFGL. Les résultats de ces consolidations y sont présentés pour chaque niveau de collectivités. Certains flux n'ont pas pu être neutralisés, faute d'estimateur jugé suffisamment fiable (remboursement d'intérêt entre budgets principaux et annexes des départements, par exemple).

Encadré 2 : Précautions d'interprétation des résultats

Ce travail doit être considéré comme une approche « statistique » de la consolidation des flux et non comme une instruction comptable valable pour les collectivités considérées individuellement. Il arrive en effet que des collectivités affectent des montants dans des comptes non prévus à cet usage, ou dont le libellé reste ambigu, ou encore que la collectivité décide, après réflexion, d'utiliser des comptes différents d'une année sur l'autre. Si d'une année sur l'autre la collectivité change de pratique en termes d'utilisation des comptes, la consolidation effectuée selon les préconisations du groupe de travail pourrait donner alors des résultats différents.

Exemple (cas réel) :

En 2016, une métropole verse 57 millions d'euros de subventions à un de ses budgets annexes (BA) pour des activités de transport. Cette dépense est enregistrée au compte 6574 de la métropole (« Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé »). Ce compte rassemble un grand nombre de subventions (pour 65 M€ en tout), et seul l'examen de la ventilation par fonction permet d'identifier la subvention destinée aux transports (fonction 828). Le budget annexe de transport de la métropole déclare de son côté recevoir 57 M€ de subventions et l'enregistre sur le compte 748 : « Autres subventions d'exploitation reçues ». Dans l'exercice de consolidation, ces deux comptes (6574 pour les dépenses et 748 pour les recettes) ne font pas l'objet de neutralisation de flux croisés car ils englobent des flux destinés à des entités bien au-delà des simples budgets annexes (pour le compte 6574), ou en provenance d'autres entités que le budget de rattachement (pour le compte 748). D'autres comptes sont de fait prévus pour enregistrer des flux entre budgets principaux et annexes. Les dépenses de fonctionnement consolidées de la métropole sont donc en 2016 identiques à celles des budgets principaux et annexes simplement additionnés : 635 M€.

En 2017 la métropole affecte une subvention de 80 M€ au compte 657364 : « Subventions de fonctionnement aux organismes publics à caractère industriel et commercial ». Il n'y avait aucun montant enregistré dans ce compte en 2016. Le code fonctionnel associé à cette dépense est « 01 : Opérations non ventilables ». La subvention affectée en 2016 au compte 6574 a disparu. Le budget annexe de transport déclare, comme en 2016, recevoir sa subvention dans le compte 748, pour 78 M€ en 2017. On suppose que les 80 M€ versés par la métropole englobent les 78 M€ déclarés reçus par le budget annexe, mais l'examen de la seule balance comptable ne permet pas de le certifier de manière certaine. Dans l'exercice de consolidation, le compte débiteur 657364 est identifié comme étant le compte miroir du compte créditeur 74751 : « participation du groupement à fiscalité propre de rattachement ». L'examen des cas particuliers montre que ces comptes sont très souvent cohérents. Le groupe de travail a préconisé alors de soustraire aux dépenses du budget principal comme aux recettes du budget annexe ce qui est déclaré au compte 657364 du budget principal, car cette déclaration est jugée plus fiable que celle des budgets annexes. En effet, les budgets annexes de transport déclarent leurs comptes en nomenclature M43, qui ne permet pas d'identifier une somme reçue au compte 74751 mais propose seulement le compte 7475 : « subventions reçues des groupements de collectivités », ce qui peut inclure d'autres groupements que le GFP de rattachement, notamment des syndicats de collectivités. Retenir les déclarations enregistrées par les budgets annexes au seul compte 74751 sous estimerait alors les flux croisés. La consolidation des comptes de notre métropole en 2017 soustrait alors 80 M€ aux 680 M€ de dépenses de fonctionnement de la métropole (et aux recettes de ses budgets annexes) et le compte consolidé aboutira à des dépenses de fonctionnement de 600 M€, très inférieures à celles de 2016 (635 M€) uniquement du fait que certaines dépenses ont été enregistrées dans un autre compte qu'en 2016.

D'autres collectivités présentent des cas symétriques, et sur un nombre suffisamment grand de collectivités, les aléas d'enregistrement comptable se compensent, comme dans toute approche statistique. Appliquées à une seule collectivité, ces règles perdraient en revanche parfois leur robustesse, comme dans notre exemple. C'est pourquoi, sans un contrôle systématique de cohérence des déclarations des collectivités (celles qui versent et celles qui reçoivent), accompagné d'un redressement des déclarations atypiques, cette approche reste une estimation statistique, valable uniquement sur des groupes suffisamment grands de collectivités (au niveau d'une région, par exemple).

Pour en savoir plus :

« Les finances des collectivités locales en 2018 ». Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales ; Annexe 2 et dossier. OFGL juillet 2018.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-des-collectivites-locales-2018>

« Le poids des budgets annexes et des syndicats dans les finances des collectivités locales », Xavier Niel, Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 120, novembre 2017.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bulletin-dinformation-statistique-bis-1>